

УДК 338(075.8)

## ИНТЕРЕСЫ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ И ОРГАНОВ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ВЛАСТИ В РЕГИОНАХ РОССИИ: ПРОТИВОРЕЧИЯ И ФОРМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

*Г.А. Сульдина, И.С. Глебова*

### Аннотация

Несмотря на то что органы местного самоуправления создаются для реализации общественных потребностей граждан и функция этих органов – заботиться о повышении благосостояния населения, существуют противоречия интересов представителей органов власти и общественных организаций, которые определяются в данной статье. Выявлены возможности и формы участия общественности при принятии управленческих решений социально-экономического характера на уровне муниципального образования.

**Ключевые слова:** гражданское общество, партнерские отношения, местное самоуправление, муниципальные интересы, интересы граждан, некоммерческие организации, эффективное сотрудничество, законодательная инициатива, формы взаимодействия власти и общества, публичные слушания.

---

Современная Россия в качестве основ развития общества принимает демократические принципы и ценности, поэтому на первый план выходят вопросы организации цивилизованного диалога между всеми участниками общественной жизни. Если на Западе принципы гражданского общества формировались самим обществом через организацию некоммерческих объединений и их интересы лоббировались во властных структурах, то в России эти реформы проходят по инициативе органов власти.

Практика партнерских отношений между властью, бизнесом и обществом находится лишь на пути своего становления в современной России. Существуют сдерживающие факторы в становлении цивилизованных отношений между этими группами. Среди них можно выделить: информационную закрытость органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, отсутствие обратной связи с гражданами и организациями, слабую самоорганизацию населения для решения собственных проблем, низкую социальную активность в принятии и контроле управленческих решений на местном уровне. Необходимо осознание интересов всех субъектов взаимодействия, анализ их возможностей для решения социально-экономических проблем отдельного муниципального образования.

При определении стратегических приоритетов развития отдельно взятых территорий приходит понимание необходимости ориентироваться на потребности человека, его интересы и мнения. В связи с этим возрастает роль органов

местного самоуправления в процессе социально-экономического развития территории. Требуется их активное участие в управлении этим процессом в качестве равноправных партнеров с органами государственной власти. В существующих планах и программах развития целевые ориентиры зачастую не отвечают реальным потребностям местного населения. Современный этап развития общества характеризуется резким возрастанием роли и значения информации в управлении социально-экономическими процессами. Наличие полной своевременной и достоверной информации о процессах, происходящих в различных отраслях и сферах жизнедеятельности города, является необходимым условием организации эффективного управления его развитием.

Задача органов местного самоуправления – ориентировать свою деятельность в первую очередь на удовлетворение потребностей граждан, проживающих в данной местности. Для успешной и эффективной деятельности органов местного самоуправления необходимо постоянно изучать эти потребности, отслеживать их динамику, оперативно реагировать на запросы, заявления и жалобы населения. Необходим постоянный анализ социально-экономической и политической ситуации в муниципальном образовании, мониторинг социальных процессов, изучение общественного мнения, состояния и динамики массовых настроений. Это обеспечивает как обратную связь в процессе управления, так и оценку деятельности органов местного самоуправления. Постоянное изучение потребностей населения и степени их удовлетворенности, своевременное выявление противоречий и их оперативное регулирование – основа успешной и эффективной деятельности органов власти в муниципальном образовании.

Несмотря на то что органы местного самоуправления создаются для реализации общественных потребностей граждан и функция этих органов – заботиться о повышении благосостояния населения, существуют некоторые противоречия интересов представителей органов власти и общественных организаций. Рассмотрим данные противоречия интересов и определим возможные пути их разрешения.

Интересы муниципальных образований непосредственно связаны с потребностями местного сообщества и выражаются в интересах местной власти, которые можно определить следующим образом:

1) интересы власти по обеспечению защиты прав граждан, их свобод, соблюдения прав и правопорядка, повышения внутренней и внешней связности муниципального образования (МО), сохранения природной и культурно-исторической среды МО;

2) социальные интересы власти, которые проявляются как:

- заинтересованность в сохранении стабильности общества, осуществляемая через коррекцию стихийных процессов поляризации общества, недопущение того, чтобы социальная дифференциация в обществе перешла допустимые пределы;

- повышение качества жизни населения;

- расширение разнообразия рабочих мест;

- заинтересованность в сохранении жизнеспособности гражданина, которая реализуется через исполнение законов о минимальных размерах заработной платы, пенсий, пособий по безработице;

- заинтересованность в здоровье граждан, культурном просвещении и развитии личности, так как это человеческий капитал муниципального образования, для его поддержания необходим определенный комплекс бесплатных услуг в области образования, здравоохранения, экологической безопасности и т. д.;

- поддержание стабильного положительного социального настроения в муниципальном образовании;

- заинтересованность в сохранении платежеспособности граждан, которая может выражаться, например, через создание минимально необходимых условий для социального страхования граждан;

3) интересы власти, определенные проводимой ею политикой в экономической сфере жизни общества, например:

- увеличение объемов инвестиций в развитие производственной и социальной сфер данного муниципального образования;

- увеличение социально-экономического потенциала муниципального образования;

- расширение возможностей использования ресурсов муниципального образования;

- поддержание систем жизнеобеспечения населения (развитие системы общественного транспорта, строительство дорог, благоустройство территорий, предоставление жилищно-коммунальных услуг и т. д.);

- заинтересованность в увеличении поступлений в местный бюджет;

- заинтересованность в экономии бюджетных средств и в получении прибыли;

- заинтересованность в передаче отдельных своих социальных функций коммерческим организациям (например, в сфере здравоохранения, образования, культуры);

- сокращение «серого» рынка труда и пресечение разделения заработной платы на официальную и неофициальную («черную»);

- защита местного производителя от нарастающей конкуренции и его поддержка;

- развитие экспортоориентированных производств, увеличение объемов экспорта продукции предприятий и т. д.;

4) интересы самой власти (политические интересы), связанные с поддержанием своего авторитета и имиджа, например:

- заинтересованность должностных лиц муниципального управления в сохранении и удержании своей власти;

- поддержание высокого имиджа и деловой репутации в глазах общественности, что может проявляться в декларировании «открытости» и «доступности» власти для народа, позитивной оценке работы властных органов в местных СМИ и т. д.;

- частные интересы органов власти, связанные с личными интересами чиновников, проявляющиеся обычно в «закрытости» власти, утаивании информации, секретности.

Сегодня общепризнанно, что повышение качества и оперативности информации способствует оптимизации размещения ресурсов. Соккрытие информации и секретность среди должностных лиц органов власти в долгосрочном периоде

оборачивается против них и дискредитирует институт власти в глазах общественности. Общественность обычно судит об эффективности работы должностных лиц по результатам деятельности исполнительных органов на местах. Если результаты хорошие, чиновников хвалят независимо от того, заслужили ли они этого, а если плохие – критикуют. Обладая большей информацией, общественность могла бы точнее оценивать «добавленную стоимость» работы правительства.

С другой стороны, от ошибок никто не застрахован. Умение анализировать ошибки и демонстрировать то, что на ошибках можно учиться, будет способствовать увеличению доверия общественности к органам местной власти и обеспечивать возможность участия населения в открытых дискуссиях для разработки и принятия эффективного решения. Общественность легче убедить в том, что частные интересы не доминируют над общими в том случае, когда это действительно так и когда открытость проявляется как в процессе принятия решений, так и при обсуждении сути разногласий.

Интересы и цели населения как субъекта межсекторного взаимодействия выражаются представителями некоммерческих организаций (НКО), общественных объединений. Неправительственные организации создаются в результате объединительных тенденций граждан для решения проблем различных социальных групп или защиты прав членов этих групп. Данные организации уже при создании формируют горизонтальные связи между гражданами.

Некоммерческий сектор, как особый социальный, экономический и политический феномен, привлек серьезное внимание исследователей относительно недавно – лишь в конце 1960-х годов, и только в 1970-е годы эта проблематика в странах Запада стала предметом общественных дискуссий и политических программ. Сейчас государственная и муниципальная политика в развитых странах обязательно строится с учетом экономического и политического потенциала некоммерческих организаций.

По словам известного американского социолога Питера Друкера, «задача государства – разрабатывать правила и вводить их в действие силой закона, задача бизнеса – зарабатывать деньги. Задача организаций некоммерческого сектора – способствовать здоровью и благополучию человека... Эти организации служат еще одной, не менее важной цели. Они пробуждают чувство гражданской ответственности. Все, что мы можем делать в качестве граждан, – это голосовать один раз в несколько лет и регулярно платить налоги. Участвуя в работе организаций социального сектора, можно внести в такое положение вещей определенные коррективы» [1].

По данным на 1 декабря 2007 г., число НКО, состоящих на учете в ФРС и ее территориальных органах, составляло 243 130 организаций [2].

В общей структуре организационно-правовых форм НКО (за исключением учреждений) преобладают общественные и религиозные организации (49.9%) и потребительские кооперативы (23.9%), тогда как другие типы представлены значительно меньшим числом организаций. Наименьшее число таких структур – среди организаций территориального общественного самоуправления (0.4%) [3]. Анализ структуры некоммерческого сектора за несколько последних лет говорит о том, что доля общественных и религиозных организаций сократилась, а доля других форм – фондов, общественных движений, автономных некоммерческих

организаций и некоммерческих партнерств – возросла, в том числе в связи с изменением законодательства.

Наряду с информацией о количестве НКО важным является анализ сфер деятельности организаций. Довольно часто одна и та же организация ведет самую разнонаправленную работу, например занимается детьми-инвалидами и одновременно оказывает своим клиентам целый спектр других услуг – медицинских, образовательных, консультационных и т. д. Иначе говоря, многие НКО являются многопрофильными, хотя, конечно, есть и исключения.

Главными сферами деятельности НКО, как и в предыдущие годы, являются образование и наука (32%), культура и спорт (27%), а также здравоохранение и работа профсоюзов и профессиональных организаций. Образовательной деятельностью занимаются также около половины НКО (46%), подавших заявки в Общественную палату Российской Федерации для участия в конкурсе на получение грантов [4].

Показательным для развития некоммерческих организаций является число сотрудников организации и число ее участников (членов). На основе анализа данных о некоммерческих организациях, собранных в 2006–2007 годах Общественной палатой РФ, можно сказать, что наиболее многочисленными являются членские организации Москвы и Центрального федерального округа, а самыми малочисленными – организации Дальневосточного федерального округа. Что касается штатных сотрудников, то российские НКО можно охарактеризовать как малочисленные. Практически треть организаций (29%) имеют лишь 1–3 постоянных сотрудников, еще 30% НКО держат в штате от 4 до 10 человек.

Основным источником доходов НКО являются различные взносы, пожертвования и безвозмездные поступления. По оценкам Росстата, в 2005 г. доля различных пожертвований в бюджете НКО составляла около 70% [5].

Анализ данных о некоммерческих организациях, собранных в 2006–2007 гг. Общественной палатой РФ, позволяет также выяснить масштабы включенности НКО в различные финансовые потоки. Так, 44% организаций получают средства от государственных и муниципальных организаций, 30% ведут собственную хозяйственную деятельность и 37% получают поддержку от компаний. Получение средств из тех или иных источников разнится от региона к региону. Так, больше всего средств от иностранных грантодателей заявляют представители Дальневосточного федерального округа (23%), а в Центральном и Уральском федеральных округах доля таких средств самая маленькая.

Опора на те или иные источники финансирования соответствует характеру и приоритетным направлениям деятельности НКО. Организации, имеющие бюджетное финансирование, чаще всего работают с молодежью, занимаются организацией досуга и массовых мероприятий. Членские взносы являются основным доходом для организаций в правовой сфере и сфере содействия развитию бизнеса и предпринимательства, а иностранные средства во многом расходуются на развитие самого некоммерческого сектора, консультации, образовательную и научно-исследовательскую деятельность, правовую защиту и информационную поддержку.

В настоящее время в России идет активное формирование сетей некоммерческих организаций (НКО), которые заинтересованы в объединении усилий

профильных, то есть работающих в одном сегменте социальной или правовой сферы, организаций. Это явление вызвано необходимостью обмена опытом, информацией, создания профессиональной (экспертной) среды. Часто именно такие профессиональные сетевые альянсы становятся проводниками идей и разработчиками социальных проектов, имеют необходимые навыки по взаимодействию с органами исполнительной власти различного уровня. Сетевые ресурсы, созданные в регионах России, в первую очередь нацелены на решение проблем региона и территорий. Именно такие сетевые образования разрабатывают, применяют и распространяют наиболее эффективные социальные технологии и заинтересованы в создании конструктивных межсекторных механизмов, основанных на горизонтальных связях.

«Третий сектор» выполняет функцию мониторинга деятельности правительства, будучи элементом системы политических противовесов. Неправительственные организации заняты лоббизмом, обеспечивают представительские функции для всех социальных групп и дают широкую возможность участвовать в процессе выработки и принятия решений, формируют общественное мнение. Именно некоммерческий сектор рассматривается как организационная основа гражданского общества – такого состояния социально-политических отношений в государстве, при котором граждане имеют достаточно оснований быть уверенными в том, что правительство действует в их интересах и довольно эффективно.

НКО – катализатор реализации механизмов прозрачности власти, обратной связи между жителями и правительством. Это, в свою очередь, способствует возникновению у граждан чувства доверия к власти, патриотизма и ответственности, конструктивного общения с властями. Следующей стадией таких взаимоотношений является качественно новый уровень самоорганизации и самоуправления, что особенно ярко проявляется на низовом уровне – в общинах и микрорайонах.

Таким образом, интересы населения, выражаемые через различные НКО, можно представить по следующим направлениям:

- 1) желание быть услышанными, привлечь внимание к своим социальным проблемам и заинтересованность в их решении с помощью бизнеса и власти;
- 2) заинтересованность в разработке государственной политики (программы) развития «третьего сектора»;
- 3) заинтересованность в определении четких правил налогообложения и иных форм финансового государственного контроля в отношении как самих некоммерческих организаций, так и источников их финансирования;
- 4) заинтересованность в освещении своей деятельности в СМИ, которые в большинстве своем являются коммерциализированными. Это необходимо, чтобы НКО начали воспринимать в качестве равного партнера как бизнес-структуры, так и общественность, чтобы они поняли силу «третьего сектора» и возможность каждого гражданина выражать свои интересы и быть услышанным;
- 5) заинтересованность в получении специальных знаний, связанных со спецификой работы НКО, для чего необходим специальный сектор образования;
- 6) заинтересованность в повышении профессионализма в организации четкого финансового планирования деятельности НКО;

7) заинтересованность в развитии механизмов получения финансовой поддержки от власти (гранты, конкурсы и т. д.) и бизнеса (социальные инвестиции бизнеса, социальная ответственность и т. д.) и в расширении источников финансирования;

8) заинтересованность в хороших условиях жизни – повышении уровня и качества жизни, обеспечении свободы выбора действий;

9) представительство и решение проблем различных социальных групп;

10) участие в разработке и принятии управленческих решений посредством взаимодействия с властью и бизнес-сообществом;

11) предоставление социальных услуг посредством разработки проектов и программ, испытания и внедрения инновационных социальных технологий;

12) участие в экспертной оценке нормативно-правовых актов;

13) заинтересованность в обмене опытом;

14) заинтересованность в получении достоверной, полной и своевременной информации, в ее открытости и доступности и т. д.

Противоречия по линии «власть – население» заключаются в том, что власть стремится управлять самостоятельно, что намного проще, чем согласовывать разные точки зрения и интересы, стремится к закрытости информации, что также позволяет управлять единолично, в некоторой степени защищает от обвинений в ошибочности действий, приводит к повышению статусной ренты. Население же в гражданском обществе хочет контролировать действия власти и принимать участие в процессе управления.

В России эти тенденции выражены не ярко. Согласно социологическим исследованиям, у населения отсутствует желание обращаться к властям. В поведении значительной массы граждан проявляется конформизм. Они вынуждены приспосабливаться к навязанным им сверху правилам жизни. «Более 80% опрошенного населения указали на отсутствие возможности участвовать даже в местном самоуправлении и 55.9% заявили о своем полном нежелании участвовать в управлении общественными делами» [6]. Таков в настоящее время социально-психологический фон реформы системы муниципального управления.

Если рассматривать взаимодействие между властью, бизнесом и обществом при изначальном определении их равноправности и равного «веса» в диалоге, итогом могут быть только компромисс или консенсус (сотрудничество). Это обусловлено наличием как противоположных, разнонаправленных интересов, так и пересекающихся и общих интересов и целей субъектов взаимодействия.

Компромисс – метод урегулирования социальных конфликтов, основанный на взаимных уступках сторон. Достигается при разнонаправленности интересов субъектов взаимодействия. Консенсус – метод урегулирования социальных конфликтов, ориентированный на совместное решение проблем. Достигается при общих интересах, в этом случае объединение усилий позволяет добиться лучшего результата и синергетического эффекта. Можно выделить преимущества, которые дает сотрудничество для каждого субъекта взаимодействия. Так, для органов местной власти это:

– передача некоммерческому сектору ряда социально значимых программ;

– получение одобрения действий власти со стороны общества, возможность заручиться его поддержкой;

- получение новых моделей, методик, наработок, тренинговых модулей, созданных и апробированных некоммерческими организациями, для использования в работе властными структурами;
- доступ к публикациям, результатам опросов, базам данных, другим демонстрационным материалам, предоставленным «третьим сектором»;
- приобретение работниками госструктур, прежде всего социальными работниками, новых навыков благодаря проводимым НКО тренингам;
- возможность использования общественной экспертизы законодательства в интересах его совершенствования;
- формирование профессионального и опытного человеческого потенциала, способного работать на государственный сектор.

Общество при сотрудничестве с представителями властных структур имеет свои преимущества:

- получение от органов власти бесплатного помещения или скидок на оплату аренды помещения;
- предоставление офисного оборудования, материалов, баз данных, бесплатное пользование телефонной линией;
- обучение представителей некоммерческого сектора;
- посещение мероприятий НКО представителями госструктур или законодателями, что повышает авторитет организации, дает ей отличный PR-резонанс, привлекает к ее деятельности внимание прессы и общественности;
- вероятность получения госзаказа, гранта, другой формы поддержки от госструктур в ходе выполнения проекта или после его завершения;
- лоббирование своих интересов.

На сегодняшний день существует несколько серьезных проблем, препятствующих развитию эффективного сотрудничества между органами власти и НКО.

Во-первых, многие права НКО на участие в управлении делами государственного, регионального и муниципального масштабов продекларированы, но их реализация почти невозможна из-за отсутствия необходимых регламентов и процедур, а также ответственности со стороны чиновников. Например, с одной стороны, существует такая важная возможность, как внесение от имени НКО предложений в органы власти по вопросам, затрагивающим интересы граждан, которых НКО представляют. Но, с другой стороны, для того, чтобы эти предложения были действительно серьезно рассмотрены на том уровне, на котором принимаются решения, авторы должны сами пройти со своим письмом по всем кабинетам, каждый раз доказывая важность затронутых вопросов (при этом нет гарантий, что проблема будет решена реально, а не формально). Естественно, что предложений и писем, поступающих в органы власти, множество. Задача заключается в сортировке обращений по их значимости и приоритетности. Для этого органы власти должны разработать и затем публично огласить процедуры, позволяющие оценить важность обращения, определяющие порядок его рассмотрения, условия встречи с представителем написавшей организации, запроса дополнительной информации, проведения расследования или проверки.

Другой пример неэффективного взаимодействия НКО и органов власти связан с правом НКО на участие в обсуждении проектов нормативных актов.



В представительных органах власти по этому поводу регулярно проводятся депутатские и публичные слушания, и некоторые представители НКО включаются в рабочие группы. Слушания назначаются по инициативе депутатов, и нет никакой установленной процедуры инициирования слушаний со стороны заинтересованных НКО и граждан. Что касается приглашаемых рабочих групп, то в них чаще всего попадают представители знакомых НКО. Попасть в них сложно, так как информация об их работе не афишируется и отсутствует установленная процедура сбора и рассмотрения предложений и поправок к проекту закона, которые НКО могли бы самостоятельно подготовить и представить разработчику проекта [7].

Описанное противоречие в части обеспечения права на участие в принятии решений можно устранить, введя на уровне субъекта закон о порядке участия граждан, общественных и иных некоммерческих организаций в подготовке проектов нормативных актов. В этом законе можно было бы закрепить следующие права и соответствующие процедуры:

- право законодательной инициативы со стороны общественности (предусмотрено федеральным законодательством и во многих регионах утверждено);
- возможность и порядок внесения предложений и поправок в разрабатываемые проекты нормативных актов;
- порядок инициирования слушаний и общественных экспертиз по проектам нормативных актов;
- порядок включения представителей заинтересованной общественности, в том числе представителей НКО, в рабочие группы по подготовке проектов нормативных актов.

Существует и другая проблема, связанная со взаимодействием НКО и властных структур. Она заключается в том, что органы государственной и муниципальной власти часто не умеют работать со столь разнообразным по своим интересам, формам, масштабам и характеру деятельности сообществом НКО, в котором тоже существует конкуренция, борьба позиций и идей. Одновременно свое желание участвовать в решении социально-экономического вопроса могут выразить десятки организаций. Как согласовать их порой противоречивые интересы и как выявить позиции, которые в большей степени отражают мнение граждан? Сегодня чаще всего работает правило приглашения знакомых организаций, с которыми уже есть опыт взаимодействия и которые зарекомендовали себя. Это простое решение, но оно чревато рисками. Второй способ состоит в том, чтобы привлекать те организации, которые документально подтверждают определенное количество человек, с которыми они работают (своеобразная квота на представительство интересов). Этот способ, как правило, используется в законодательстве по вопросам поддержки молодежных организаций. К сожалению, данный подход часто не отражает реальную ситуацию, так как те, с кем работает организация, могут не разделять ее взглядов. Может также использоваться модель конкурса, в которой учитывается множество параметров организации и выбираются те организации, которые наилучшим образом соответствуют установленным критериям (как при выборе членов Общественной палаты).

Речь может идти о санкционировании со стороны государства внутренних (реализуемых в сообществах НКО) процедур придания определенного статуса

тем или иным НКО путем признания этого статуса со стороны государства. Например, отбор представителей НКО на участие в каких-либо конференциях российского или международного уровня может осуществляться по следующей схеме. Сначала все желающие организации вносят свои кандидатуры в общий список (самовыдвижение); после окончания срока выдвижения кандидатур, список подлежит публикации на сайте с предложением ко всем НКО голосовать за тех, кого они считают способными наиболее эффективно представить точку зрения НКО на этой конференции; затем по результатам голосования происходит отбор участников. Конечно, данный способ хорошо работает в ситуации, когда количество НКО в той сфере деятельности, которую нужно обсуждать, достаточно велико [8].

Помимо прочего, в рамках самоорганизации НКО-сообщества могут проводить аккредитацию организаций, сертификацию деятельности, в том числе на добровольной основе, устанавливать стандарты качества оказания услуг, формировать правила поведения (этические кодексы). Важно, чтобы органы власти официально признали соответствующие методики и санкционировали результаты их применения. Это оказало бы весьма благотворное влияние на структурирование и развитие НКО-сообщества и гражданского общества в целом и помогло бы наладить более эффективное взаимодействие НКО и государства по всем возможным вопросам.

Рассмотрим формы взаимодействия между обществом и властью, практикуемые на муниципальном уровне (на примере г. Казани). Согласно Уставу муниципального образования города Казани, горожане непосредственно осуществляют местное самоуправление и принимают участие в этом процессе в следующих формах: местный референдум, муниципальные выборы, голосование по отзыву депутата Городской Думы, голосование по вопросам изменения границ и преобразования города Казани, правотворческая инициатива жителей, территориальное общественное самоуправление, публичные слушания, собрания жителей, конференции жителей (собрания делегатов), опросы жителей, обращения жителей в органы местного самоуправления, другие формы, не противоречащие Конституции Российской Федерации, федеральным законам, Конституции Республики Татарстан и законам Республики Татарстан. Рассмотрим некоторые из них более подробно.

Правотворческая инициатива реализуется путем внесения инициативной группой жителей, обладающих избирательным правом, в органы местного самоуправления проекта нормативного правового акта. Причем инициативная группа должна собрать в поддержку указанной инициативы подписи в количестве не менее трех процентов жителей города Казани, обладающих избирательным правом, что составляет 56,1 тыс. человек. Должна быть проделана довольно большая работа. Проекты нормативных правовых актов подлежат обязательному рассмотрению Городской Думой на ее открытом заседании, мэром города Казани или руководителем Исполнительного комитета, иными органами местного самоуправления города Казани в соответствии с их компетенцией в течение трех месяцев со дня их внесения.

При рассмотрении проекта могут присутствовать и представители инициативной группы жителей, которым дается возможность изложения своей позиции.

Этот пункт, безусловно, способствует воплощению принципов демократии и призван развивать партнерские отношения. Но многое будет зависеть от практического воплощения данных прав, межличностных отношений, детерминированных статусным положением индивидов: «чиновник» – «гражданин».

Результаты рассмотрения правотворческой инициативы жителей подлежат опубликованию (обнародованию). Такими СМИ могут быть газеты «Казанские ведомости», «Шахи Казан», среди телеканалов – «Эфир», телерадиокомпания «Татарстан – новый век», ГТРК «Татарстан». Первые два телеканала ведут довольно успешную деятельность, тогда как транслируемое время последнего практически сведено на нет. Кроме того, мотивированное решение, принятое по результатам рассмотрения проекта муниципального правового акта, должно быть официально в письменной форме доведено до сведения внесшей его инициативной группы жителей. Эта форма соучастия населения в деятельности органов власти города не получила большого распространения и остается лишь потенциальной возможностью. Причина, на наш взгляд, кроется в сложности процедуры, ее трудоемкости, требующей определенной профессиональной подготовки и финансовых затрат. При этом нет гарантии, что нормативно-правовой акт будет принят, а мотивированное решение власти может быть не в пользу инициативной группы. Поэтому на практике чаще применяются индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления города Казани в форме предложений, жалоб и т. д.

Каждый орган местного самоуправления города Казани организует прием жителей по вопросам, отнесенным к компетенции соответствующего органа, обеспечивает своевременное рассмотрение и разрешение всех поступающих обращений жителей. Должностные лица местного самоуправления города Казани обязаны дать письменный ответ по существу обращений жителей в органы местного самоуправления в течение одного месяца с момента регистрации обращения жителя. Эта форма взаимодействия населения с властными органами наиболее стара и известна. Как наиболее привычная форма, она чаще всего используется со стороны населения.

Следующей формой участия горожан в осуществлении местного самоуправления является опрос жителей. Скорее, это форма выявления мнения населения по поводу некоторых проблем и путей их разрешения, так как, во-первых, опрос проводится по инициативе органов власти, во-вторых, результаты опроса носят рекомендательный характер. Результаты опроса подлежат опубликованию (обнародованию). Эта форма взаимодействия органов власти и населения на сегодняшний день не является популярной в городе Казани, опрос жителей в основном проводят исследовательские центры для собственных научных исследований, результаты которых власти не предполагают использовать.

Для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с участием жителей города Казани проводятся публичные слушания, которые назначаются от имени Городской Думы (при инициации жителями или Городской Думой) и Мэром города Казани. Существует ряд вопросов, которые законодатель выносит на публичные слушания в обязательном порядке:

– проект Устава города Казани, а также проект муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в настоящий Устав;

- проект бюджета города Казани и отчет о его исполнении;
- проекты планов и программ развития Казани, включая генеральный план города;
- проекты правил землепользования и застройки;
- проекты планировки и межевания территорий;
- вопросы предоставления разрешений на условно разрешенный вид использования земельных участков и объектов капитального строительства;
- вопросы отклонения от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства;
- вопросы о преобразовании города Казани.

В Казани уже прошли публичные слушания по проекту Устава города, по проекту бюджета муниципального образования г. Казани (2006 г.), по проекту Генерального плана города, по Программе социально-экономического развития города Казани на среднесрочную перспективу (2007–2009 годы), по Программе развития малого предпринимательства в городе Казани на 2007–2010 годы. Одними из первых публичных слушаний были слушания по проекту Устава города. В них приняли участие более 1000 жителей, что составляет более 5.35% населения. В основном это политическая и научная элита города: на слушаниях присутствовали ученые из вузов Казани в качестве экспертов, главы администраций районов, депутаты Казанского Совета народных депутатов и представительного органа муниципального образования города Казани, представители общественных организаций, а также политических партий – «Единая Россия», КПРФ, «Яблоко», жители города. Кроме того, в избирательных округах депутатов приняли участие в обсуждении Устава более 1800 горожан (9.6%).

С учетом высказанных позиций проект Устава был переработан как по структуре, так и по содержанию. Все же большая часть поправок не была включена в Устав, из-за отсутствия у органов местного самоуправления соответствующих полномочий. По этой причине не нашли отражения в Уставе предложения по молодежной политике, обеспечению занятости, некоторые вопросы экологии, которые законом не отнесены к ведению местного самоуправления. Кроме того, не все высказанные предложения соответствуют требованиям законодательства. Некоторые из них связаны с неверным толкованием их авторами норм действующего законодательства и собственным пониманием смысла положений Устава.

Заслуживают также внимания предложения, которые имеют косвенное отношение к самому Уставу, но содержат новые идеи по решению городских проблем, по вопросам участия граждан и общественности в осуществлении местного самоуправления и другим сторонам жизнедеятельности города, как-то: формирование общественных советов, инспекций по тем или иным вопросам, поддержка общественных некоммерческих организаций. Регулирование данных проблем предлагается отнести на уровень иных муниципальных правовых актов, в связи с чем считается возможным учесть данные позиции при их разработке, а также в дальнейшей работе органов местного самоуправления.

Результаты публичных слушаний позволяют сделать вывод об активном заинтересованном участии горожан в обсуждении проекта основного документа города, а также о необходимости дальнейшего применения такой формы обсуждения при принятии наиболее важных документов.

Таким образом, можно резюмировать, что в г. Казани идет процесс создания механизмов влияния на принятие управленческих решений уполномоченными органами власти путем выражения общественного мнения, формы этих механизмов определяются законодательством. На практике же взаимодействие власти города и населения при выработке управленческих решений носит скорее формальный характер, а применение некоторых форм крайне ограничено.

Результат дальнейшего развития взаимоотношений некоммерческих организаций и власти муниципального образования г. Казани зависит от гражданской активности населения, которая пока недостаточно ярко выражается. Для ее стимулирования можно внедрять в практику работы Исполнительного комитета муниципального образования города Казани такие формы участия населения в деятельности органов власти, как консультации, фокус-группы, панель граждан, что позволит сформировать качественную репрезентативную выборку респондентов и систематически по ней проводить опросы жителей для отслеживания их социального настроения. При обсуждении наиболее важных и значимых для города вопросов рекомендуется использовать метод жюри граждан или воркшопы, которые бывают полезными в решении таких задач, как подготовка стратегии по борьбе с преступностью, плана развития мест отдыха в городе, где особо важен учет общественного мнения и поддержка принятых решений со стороны общественности при их реализации.

Деятельность общественных объединений и организаций Республики Татарстан преимущественно направлена на решение социальных проблем. При этом главной, если не единственной, площадкой в республике для властно-общественного диалога является Общественная палата РТ. Для повышения эффективности ее функционирования необходимо усилить ее экспертно-аналитическую работу через активное привлечение в комиссии экспертных групп из числа научных и практических работников, представителей различных общественных организаций. Необходимо также поставить на научную основу изучение общественного мнения о деятельности общественных организаций, самой Общественной палаты, проведение рейтинговой оценки эффективности деятельности исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Перечисленные выше мероприятия будут способствовать развитию и укреплению взаимодействия институтов гражданского общества и органов государственной власти как на республиканском, так и на муниципальном уровнях.

### Summary

*G.A. Suldina, I.S. Glebova.* Interests of Public Organizations and Local Administration in Russian Regions: Contradictions and Forms of Their Cooperation.

This article is devoted to the process of current development of cooperation between local administration and civil society in Russia. Contradictions in their interests are pointed out. Possibilities of noncommercial organizations' legislative initiative are described, and forms of their participation in decision-making by local administration are viewed. The process and tendencies of noncommercial organizations' foundation in Russia are analyzed along with the important problems of developing effective partnership relations. The article proposes some measures to improve these problems.

**Key words:** civil society, partnership relation, local administration, municipal interest, citizens' interests, noncommercial organizations, effective cooperation, legislative initiative, forms of cooperation, public discussion.

### Литература

1. Анализ государственной политики в области содействия гражданским инициативам с описанием возможных сценариев развития // Некоммерческие организации в России. – 2005. – № 6. – С. 16–18.
2. Доклад о состоянии гражданского общества в РФ [Электронный ресурс] // Общественная палата РФ: Официальный сайт ОП РФ. – Режим доступа: <http://www.oprf.ru>, свободный.
3. Российские и петербургские НКО в цифрах и фактах [Электронный ресурс] // ЭКОМ – центр экспертиз С.-Петерб. о-ва естествоиспытателей: Официальный сайт ЭКОМ. – Режим доступа: <http://www.ecominfo.spb.ru>, свободный.
4. Доклад о состоянии гражданского общества в РФ [Электронный ресурс] // Общественная палата РФ: Официальный сайт ОП РФ. – Режим доступа: <http://www.oprf.ru>, свободный.
5. Поговорим о гражданском обществе [Электронный ресурс] // Фонд Общественное мнение: Официальный сайт ФОМ. – Режим доступа: <http://www.fom.ru>, свободный.
6. Бойков В.Э. Отношение населения к государственной власти: тенденции формирования и обуславливающие их факторы // Социология власти. – 2006. – № 1. – С. 27–28.
7. Семенов Л. Власть и общество: новый этап диалога [Электронный ресурс] // Журн. «Российская Федерация сегодня». – 2005. – № 3. – Режим доступа: <http://www.russia-today.ru>, свободный.
8. Кордонский С. Государство, гражданское общество и коррупция [Электронный ресурс] // Отечественные записки. – 2005. – № 6 (26) – Режим доступа: <http://www.strana-oz.ru/?numid=27&article=1168>, свободный.

Поступила в редакцию  
02.11.08

---

**Сулдина Галина Алексеевна** – доктор экономических наук, профессор, декан экономического факультета Казанского государственного университета.

E-mail: [galsul@yandex.ru](mailto:galsul@yandex.ru)

**Глебова Ирина Станиславовна** – кандидат экономических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления Казанского государственного университета.

E-mail: [gle-irina@yandex.ru](mailto:gle-irina@yandex.ru)